

Julio / Diciembre 2016

124

ISSN 1852-7213

CUPEA

Cuadernos de Política
Exterior Argentina



CERIR

Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario

ÍNDICE

ARTÍCULOS

- El gobierno de Narendra Modi en India: distintos métodos, iguales metas**
Clarisa Giaccaglia 3-25
- Trayectorias disímiles en las relaciones vecinales Chile-Argentina y Chile-Bolivia: ¿Construcción de confianza vs desconfianza**
María Elena Lorenzini y Natalia Ceppi 26-44
- La logística y la integración a las cadenas globales de valor**
Elsa Marinucci 45-60
- El cuerpo diplomático argentino: una carrera con dispositivos de movilidad profesional en clave de juego a tres niveles**
Facundo Solanas 61-69
- ARTÍCULO DE OPINIÓN*
- Algunas pautas para interpretar el malestar europeo**
Lorenza Sebesta 70-73
- RESEÑA*
- LEÓN, Pablo; FAUNDES, Cristián; Gallardo, Marjorie (editores) (2015) La Punta del iceberg. La aspiración marítima boliviana y sus implicancias en la seguridad y defensa de Chile**, por Miryam Colacrai 74-76

Cómo citar

Autor (2016). Título del artículo, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 124, julio-diciembre, disponible en www.cerir.com.ar

ARTÍCULO DE OPINIÓN

Algunas pautas para interpretar el malestar europeo

Lorenza Sebesta*

Tal como lo ilustraba Maquiavelo a sus lectores, en el entorno inestable de la península italiana de los comienzos del siglo XVI, el margen para una elección de orden moral por parte de los príncipes era inexistente. En una situación de competencia política continua, de luchas intestinas para ampliar sus territorios, de amenazas por parte de Estados extranjeros y alianzas secretas con algunos de ellos para prevalecer sobre sus vecinos, el deber primario de cada soberano arraigaba no tanto en alcanzar un intangible bien común (*summum bonum*), sino en la conservación en vida de la entidad de la cual era responsable. Esta visión, por cruda que pudiera aparecer, tenía la ventaja de apoyarse sobre la observación de la realidad y no en doctrinas abstractas; la religión y sus ritos eran cruciales para conseguir y mantener la cohesión de un pueblo, pero no como fuentes de inspiración para la política de sus soberanos. Este modo de entender la función del príncipe, lo liberaba de un golpe de la hegemonía de la Iglesia y de sus preceptos y fundaba su nueva legitimación laica.

Razón de Estado y balance de poder, que es su reflejo externo, dominaron la historia de la Europa de los Estados nacionales por más de cuatro siglos hasta convertirse, a su vez, en una especie de “ley natural”, es decir otro tipo de doctrina abstracta. Fue seguir esta doctrina abstracta lo que causó el hundimiento de la misma en niveles impensables de violencia y degradación moral en la primera mitad del siglo XX.

A lo largo de aquella larga noche de conflictos, dictaduras y crisis que muchos coinciden en llamar “la guerra civil europea”¹, la idea de una comunidad cultural y material de Europa se impuso como forma de rescate y alternativa, apoyada en el rechazo a las lamentables consecuencias de entender las relaciones entre Estados europeos como un perpetuo arreglo mecánico de poder. No es casualidad que Henri Pirenne escribiera su historia de Europa en un campo de prisioneros alemán en 1917-1918² y Fernand Braudel empezara a trazar su formidable fresco del Mediterráneo en los tiempos de Filipo II en sus largos años de cautiverio durante la Segunda Guerra Mundial³. Si Pirenne y Braudel buscaron en épocas pasadas el germen de posibles dinámicas unificadoras del territorio europeo, muchos otros, a lo largo de los años treinta, se encargaron de rastrear en la historia las raíces de la crisis europea (entre otros, Federico Chabod, Christopher Dawson, Paul Hazard y John Huizinga). A pesar de sus diferentes perspectivas y métodos, todos coincidían en el querer rescatar un concepto unitario de Europa, más allá de la existencia de sus Estados nacionales enfrentados en luchas “fratricidas”.

Cuando Francia, República Federal Alemana, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda decidieron reunirse en la Comunidad Europea del Carbón y Acero (1952), en la Comunidad Económica Europea y en EURATOM (1958) la reivindicación de un “margen moral” de acción para los Estados se había vuelto ya una necesidad improrrogable, a los ojos de sus ciudadanos y de la sociedad internacional. Lo era, muy especialmente, para los alemanes, que empezaban un valiente proceso civil de introspección; pero lo era también para los otros, víctimas o verdugos en un sistema internacional que había progresivamente achicado, hasta anularla, toda libertad de elección. El precio a pagar fue la renuncia a los conceptos gemelos de soberanía absoluta y de nacionalismo: para salir de la arbitrariedad de la razón de Estado y de su ciega devoción a la regla del balance de poder, los Estados tuvieron que integrarse en una comunidad. Para lograrlo,

* Profesora Jean Monnet *ad personam*, Universidad de Bologna, representación en la República Argentina. Correo electrónico: lorenzasebesta@yahoo.it

¹ Traverso, E. (2009), *A sangre y fuego. De la guerra civil europea, 1914-1945*, Prometeo, Buenos Aires, (ed.orig.2007).

² El libro recién se publicó en 1936: Pirenne, H. (1936), *Histoire de l'Europe*, Alcan, Paris.

³ Braudel, F. (1949), *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Colin, Paris.

conformaron un entorno institucional supranacional donde cada uno de ellos pudiera decidir sus formas de convivencia civil, política y económica interna e internacional, según pautas de democracia establecidas en cartas constitucionales y no según los caprichos de un líder aunque elegido o las consignas de una o más potencias externas. Este, en extrema síntesis, fue el entorno que les garantizó un margen moral de acción.

Francia y Alemania, enemigas históricas, desecharon los “sabios” consejos de los “realistas”, de los enamorados de la razón de Estado y del balance de poder. Lo que parecía peligrosísimo para muchos –los conservadores de siempre- resultó ser la apuesta más lograda de la historia de Europa. En lugar de reconstruir fuerzas armadas enfrentadas entre sí, los estados se enlazaron en un proceso de integración anclado, al principio, en la gestión de sectores limitados y estratégicos (carbón y acero) y, después, en la instauración y reglamentación de un mercado común.

Los cultores de las teorías “realistas” siguen pensando que el elemento pacificador de Europa no fue la puesta en marcha de este proceso (que queda invisible bajo su lupa analítica) sino, más bien, la entrega por parte de los ex enemigos del control *de facto* de sus fuerzas armadas a un federador externo, los Estados Unidos, en el marco de la Alianza Atlántica (1949), a la cual se sumó Alemania a partir de 1954⁴. Sin menospreciar el papel que la OTAN jugó como elemento de estabilidad, cabe recordar que fue dirigida a prevenir un eventual ataque por parte de la Unión Soviética o de sus aliados, y no un conflicto entre países europeos, que no estaba presente en sus provisiones.⁵

¿Cuál fue entonces la clave del éxito la receta europea? Ser fundamentada en el análisis de la realidad y no en la aplicación de una doctrina abstracta. En particular, el rechazo del binomio razón de Estado-balance de poder se vio legitimado por las reflexiones de muchos pensadores que, aun en base a visiones distintas, coincidieron en individuar en él la raíz de la tragedia europea.

Por un lado, había una galaxia de intelectuales provenientes de tradiciones de pensamiento tan diferentes como el marxismo y el liberalismo que coincidían en calificar este binomio obsoleto con respecto al tipo de capitalismo que se había desarrollado en Europa a partir del final del siglo XIX. León Trotsky, por ejemplo, vaticinó desde 1923 que la necesidad del capital de ampliar su campo de acción hasta más allá de los límites nacionales dejaría a los europeos frente a una disyuntiva: o suprimir las fronteras o enfrentar su decadencia económica, tanto más en presencia del desafío creciente de las mercaderías y de los capitales norteamericanos⁶. *Mutatis mutandis*, en la visión del liberal Lionel Robbins, el papel “libertario y creativo” (*liberalizing and creative*) de los Estados con respecto a las reglas del antiguo

⁴ Véase, por ejemplo, Gnesotto, N. (1998), *La puissance et l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris.

⁵ Tal como lo enuncia su artículo 5, “Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte.[...]”.

⁶ “En el fondo, la guerra plantea la necesidad que tienen las fuerzas productivas de un escenario más amplio de desarrollo, sin ser bloqueadas por murallas arancelarias. Similarmente, en la ocupación del Ruhr tan fatal para Europa y la humanidad, encontramos una expresión distorsionada de la necesidad de unir el carbón del Ruhr con el hierro de Lorena. Europa no puede desarrollarse económicamente en el marco de las fronteras estatales y aduaneras impuestas en Versalles. Europa está obligada a remover sus fronteras, o a enfrentar la amenaza de una decadencia económica total”: Trotsky, L., “Es apropiado el momento para la consigna: los Estados Unidos de Europa?”, publicado por primera vez en *Pravda*, 30 de junio de 1923. Disponible en <http://www.marxists.org/espanol/trotsky/ceip/permanente/esapropiadoelmomentopara.htm>.

mundo feudal⁷ se había vuelto en 1939, fecha de su escrito, restrictivo y anti-económico, al inhibir el libre juego de la actividad económica más allá de sus fronteras.

Por otro lado, existía una tradición de pensamiento, radicada en el mundo de influencia alemana, que veía en la inseguridad del sistema internacional la causa de los rasgos autoritarios de los Estados. A partir de este concepto, elaborado originariamente por Leopold von Ranke en el siglo XIX, historiadores de fuste como Friederick Meinecke y Ludwig Dehio desarrollaron en los años cincuenta la atrevida hipótesis según la cual existía un círculo vicioso entre razón de Estado (según la cual el soberano estaba volcado, ante todo, a la auto-preservación del Estado) y el balance de poder (según el cual éste dependía de un problemático cuanto frágil equilibrio entre Estados).⁸

Por distintos caminos, pero siempre alimentados por un riguroso análisis de los hechos, todos llegaban a la misma conclusión: el sistema de los Estados había alcanzado su punto de ruptura (*breaking point*).⁹

Por cierto, de estos escritos y debates no se conservan huellas en los archivos donde los historiadores acostumbran buscar los orígenes de Europa. Pero no estaría mal recordarlos en un momento clave para el desarrollo de la UE, en el cual el espacio de acción de orden moral de los Estados, fatigosamente reconstruido bajo la égida de las instituciones de Bruselas, está siendo peligrosamente achicado por ellas mismas. En lugar de la “ley natural” del balance de poder entre Estados, tenemos hoy aquella, no menos aleatoria y conflictiva, de la racionalidad y eficiencia de los mercados cuando no son interferidos por los gobiernos; asimismo, uno de los pilares básicos de la nueva razón de Estado consiste en seguir las “leyes naturales” del equilibrio presupuestario. Ya en 1995, el brillante periodista Thomas Friedman, ironizaba sobre el poder de los mercados con las siguientes palabras: “*In fact, you could almost say that we live again in a two-superpower world. There is the U.S. and there is Moody's. The U.S. can destroy a country by leveling it with bombs; Moody's can destroy a country by downgrading its bonds*”¹⁰. Aunque no sea, entonces, una tendencia nueva a nivel global, sorprende que la UE la haya tomado como su propia Biblia. Lo que asombra, en otras palabras, es que la UE, a pesar de su lema (*ex pluribus unum*), haya construido ésta y otras de sus recetas sobre la base de una doctrina abstracta más que sobre la convergencia entre análisis distintos de la realidad. Esta postura europea fue calificada en 2010 por el destacado economista Paul De Grauwe como de “*fighting the wrong enemy syndrome*”: una vez elegido un enemigo equivocado (las deudas públicas), las recetas europeas, tal como resultó confirmado por los hechos, no harían más que acentuar la crisis.¹¹

Ya que la calidad democrática de sus Estados miembros no está todavía en duda, a pesar de algunos preocupantes deslices, no nos quedaría más que esperar la llegada de nuevos líderes al poder para que las recetas de Bruselas se modifiquen, ya que Bruselas no es otra cosa sino esos mismos líderes reunidos en instituciones comunes. Lamentablemente, esta esperanza tiene

⁷ “[...] eliminando las restricciones locales que impedían el desarrollo económico”, pacificando los príncipes belicosos e imponiendo la uniformidad de la ley; Robbins, L. (1968), *The economic causes of war*, Howard Fertig, New York (1 ed. 1939), p.107.

⁸ Majocchi, L. V., “Ludwig Dehio....”, en *Il Federalista*, a. XXX, n.2, 1988; texto completo disponible en http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=399.

⁹ Así se expresa Robbins en Robbins, L., op. cit., p. 107.

¹⁰ Friedman, T., Foreign Affairs; Don't Mess With Moody's, in *The New York Times*, 22 February 1995.

¹¹ “The ‘fighting –the-wrong-enemy’ syndrome is even more pronounced in the recent proposal made by the German government to impose balanced budget rules in all the Eurozone countries. Such a proposal, if implemented, would do little to avoid the kind of crises that the Eurozone experiences now. This has everything to do with the build-up of major unbalances involving the private sector. As argued earlier, some countries (not only in Southern Europe) allowed unsustainable real estate and consumption booms to emerge and to be financed by bank debt. Much of the financing of these unsustainable booms was done by the ‘virtuous’ countries with current-account surpluses. These unbalances will occur even when all countries follow balanced budget rules. Thus it appears that the German government’s proposal to install balanced budget rules is a major cover-up of its own responsibility in contributing to the unbalances within the Eurozone”; De Grauwe, P., “Fighting the wrong enemy”, *Vox*, 19 May 2010.

escasos fundamentos, mientras siga en vigencia una lectura del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)¹² que pone acento no más que en su primer término, tal como se deduce de la mayoría de los instrumentos aprobados hasta ahora. Lo que ellos ambicionan, básicamente, es transformar los parámetros del Maastricht (déficit público al 3% del PIB y niveles de deuda pública al 60%) de medidas tácticas utilizadas en 1998 para seleccionar los miembros de la Unión Económica y Monetaria, en elemento estratégico para remediar la crisis económica actual. Fue así que el “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, el así llamado *Fiscal Compact*, firmado en marzo 2012 y entrado en vigor en enero de 2013, dejó a sus firmantes el plazo de un año a partir de su entrada en vigor para incorporar a su derecho nacional el requisito de disciplina presupuestaria y el mecanismo automático de corrección presupuestaria (art. 3.2), algo que llevó a importantes modificaciones constitucionales en Italia y España, entre otros.¹³

Mientras que las medidas de flexibilización del PEC surgidas a partir del Consejo Europeo de diciembre 2014 quedan todavía en el tintero, la cuestión de la disciplina presupuestaria es no más que una de las recetas amargas suministradas a los Estados miembros desde la segunda mitad de los años noventa. Más allá de las dudas sobre los análisis en los que se sustentan estas recetas, partes de las cuales ya habían comenzado a imponerse autónomamente en los países europeos en las décadas de los ochenta y noventa (descentralización de las negociaciones salariales, supresión de los mecanismos de indización automáticos, privatización de servicios públicos, etc.), lo que preocupa recalcar en esta nota es el vínculo impuesto entre permanencia en el área del euro y ciertas reformas claramente regresivas del “contrato social” que sustentó paz y crecimiento en las primeras décadas de la integración y que queda todavía claramente inscripto en el texto del Tratado de Lisboa allá donde, entre sus objetivos, reclama “una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social [...]”.¹⁴

La contradicción manifiesta entre esta finalidad primordial y algunas de las aplicaciones de los acuerdos aludidos la están experimentando, dolorosamente, los ciudadanos griegos. ¿Dónde queda la “opción de orden moral” suya y de sus gobiernos, es decir, la posibilidad de elegir democráticamente los contenidos del *summum bonum*, del cual los mismos tratados trazan con tanta claridad los fundamentos?

¹² Fundamentado sobre una resolución del Consejo Europeo de 1997 en la cual los Estados miembros de la UE acordaban reforzar la supervisión y coordinación de las políticas económicas y presupuestarias nacionales para hacer cumplir los límites de déficit y deuda establecidos por el Tratado de Maastricht.

¹³ En caso de no hacerlo en el plazo dispuesto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea podría actuar y, de no acatarse su decisión, sería posible llegar a una penalización del 0,1 % del PIB a favor del Mecanismo de Estabilidad si el país infractor formara parte de la zona euro o al presupuesto general de la Unión en caso contrario (art.8.2). Por otra parte, el objetivo final del tratado era que sus disposiciones se incorporaran lo antes posible a los Tratados de la UE para lo que se esperaba que se tomaran las acciones necesarias a lo largo de los cinco años sucesivos (art.16). Para la reforma constitucional italiana, véase Bergonzini, C. (2014), *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano.

¹⁴ Artículo 3.3 del TUE, “La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”.